



Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 10 listopada 2014 r. *

Skarga o stwierdzenie nieważności i o odszkodowanie — Program wsparcia na rzecz stabilności Cypru — Protokół ustaleń w sprawie polityki szczególnych warunków gospodarczych zawarty między Republiką Cypryjską a EMS — Właściwość Sądu — Związek przyczynowy — Skarga częściowo niedopuszczalna, a częściowo oczywiście pozbawiona podstawy prawnej

W sprawie T-289/13

Ledra Advertising Ltd, z siedzibą w Nikozji (Cypr), reprezentowana przez C. Paschalidesa, solicitor, oraz adwokata A. Paschalidesa,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez B. Smuldersa oraz J.P. Keppenne'a, działających w charakterze pełnomocników,

oraz

Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC), reprezentowanemu przez A. Sáinza de Vicuña Barrosa, N. Lenihana oraz F. Athanasiou, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokatów W. Bussiana, W. Devroe oraz D. Artsa,

strona pozwana,

mającej za przedmiot, po pierwsze, żądanie stwierdzenia nieważności pkt 1.23–1.27 protokołu ustaleń w sprawie polityki szczególnych warunków gospodarczych zawartego między Republiką Cypryjską a europejskim mechanizmem stabilności (EMS) w dniu 26 kwietnia 2013 r., oraz po drugie, żądanie zasądzenia odszkodowania za szkodę, jaką miałyby ponieść skarżąca z uwagi na włączenie pkt 1.23–1.27 protokołu ustaleń do tego aktu oraz naruszenie ciążącego na Komisji obowiązku nadzorowania,

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: H. Kanninen (sprawozdawca), prezes, I. Pelikánová i E. Buttigieg, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujące

* Język postępowania: angielski.

Postanowienie

Okoliczności powstania sporu

Porozumienie EMS

- 1 W dniu 2 lutego 2012 r. zostało zawarte w Brukseli (Belgia) porozumienie ustanawiające europejski mechanizm stabilności między Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką oraz Republiką Finlandii (zwane dalej „porozumieniem EMS”). Zgodnie z art. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 2 tego porozumienia strony tego porozumienia, czyli państwa członkowskie, których walutą jest euro, ustanawiają między sobą międzynarodową instytucję finansową, europejski mechanizm stabilności (EMS), posiadający osobowość prawną. Porozumienie EMS weszło w życie w dniu 27 września 2012 r.
- 2 Motyw 1 porozumienia EMS ma następujące brzmienie:

„Rada Europejska uzgodniła w dniu 17 grudnia 2010 r., że niezbędne jest utworzenie przez państwa członkowskie, których walutą jest euro, stałego mechanizmu stabilności. [EMS] będzie pełnił zadania wykonywane obecnie przez europejski instrument stabilności finansowej (»EISF«) oraz europejski mechanizm stabilizacji finansowej (»EMSF«), udzielając w razie potrzeby pomocy finansowej państwom członkowskim strefy euro” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego porozumienia poniżej].
- 3 Artykuł 3 porozumienia EMS określa w następujący sposób cel tego mechanizmu:

„Celem EMS jest uruchamianie funduszy oraz udzielanie jego członkom napotykanym lub mogącym napotkać poważne trudności finansowe, pod rygorystycznymi warunkami dostosowanymi do charakteru wybranego instrumentu pomocy finansowej, wsparcia na rzecz stabilności, jeżeli będzie to konieczne do zapewnienia stabilności finansowej strefy euro w całości i jej państw członkowskich. W tym celu jest on uprawniony do pozyskiwania środków finansowych poprzez emisję instrumentów finansowych oraz zawieranie umów i porozumień finansowych lub innych z członkami EMS, instytucjami finansowymi i innymi osobami trzecimi”.
- 4 Artykuł 4 porozumienia EMS stanowi:

„1. Organami EMS są rada gubernatorów, rada dyrektorów i dyrektor generalny. Dysponuje on również personelem, jaki zostanie uznany za właściwy.

[...]

3. Podjęcie decyzji za wspólną zgodą wymaga jednogłośnie biorących udział w głosowaniu. Wstrzymanie się od głosu nie stoi na przeszkodzie podjęciu decyzji za wspólną zgodą.

4. Jeżeli Komisja oraz [Europejski Bank Centralny] wspólnie uznają, iż brak pilnej decyzji w sprawie przyznania lub wdrożenia pomocy finansowej określonej w art. 13–18 stwarza zagrożenie dla gospodarczej i finansowej równowagi strefy euro, w drodze odstępstwa od ust. 3 stosuje się nadzwyczajną procedurę głosowania [...]”.

- 5 Artykuł 5 ust. 3 porozumienia EMS przewiduje, że „[c]złonek Komisji Europejskiej właściwy do spraw gospodarczych i walutowych oraz prezes [Europejskiego Banku Centralnego], a także przewodniczący Eurogrupy (jeżeli nie jest przewodniczącym ani gubernatorem) mogą uczestniczyć w posiedzeniach rady gubernatorów [EMS] jako obserwatorzy”.
- 6 Artykuł 6 ust. 2 porozumienia EMS stanowi, że „[c]złonek Komisji Europejskiej właściwy do spraw gospodarczych i walutowych oraz prezes [Europejskiego Banku Centralnego] mogą wyznaczyć obserwatorów [do rady dyrektorów EMS]”.
- 7 Artykuł 12 porozumienia EMS określa zasady udzielania wsparcia na rzecz stabilności. Jego ust. 1 stanowi:

„Jeżeli jest to konieczne do zapewniania stabilności finansowej strefy euro w całości i jej państw członkowskich, EMS może udzielić członkowi EMS, pod rygorystycznymi warunkami dostosowanymi do wybranego instrumentu pomocy finansowej, wsparcia na rzecz stabilności. Warunki te mogą obejmować w szczególności wdrożenie programu dostosowań makroekonomicznych lub zobowiązanie do przestrzegania wcześniej ustalonych warunków przyznania pomocy”.

- 8 Procedura przyznania członkowi EMS wsparcia na rzecz stabilności została określona w art. 13 porozumienia EMS w następujący sposób:

„1. Członek EMS może zwrócić się do przewodniczącego rady gubernatorów z wnioskiem o udzielenie wsparcia na rzecz stabilności. Wniosek wskazuje instrument lub instrumenty pomocy finansowej, jakie można zastosować. Z chwilą otrzymania wniosku przewodniczący rady gubernatorów zleca Komisji Europejskiej we współpracy z [Europejskim Bankiem Centralnym] następujące zadania:

- a) ocenę zagrożenia dla stabilności finansowej strefy euro w całości i jej państw członkowskich, chyba że [Europejski Bank Centralny] przedstawił już analizę zgodnie z art. 18 ust. 2;
- b) ocenę równowagi zadłużenia publicznego; jeżeli jest to pożądane i możliwe, ocena powinna zostać dokonana we współpracy z [Międzynarodowym Funduszem Walutowym];
- c) ocenę rzeczywistych i potencjalnych potrzeb członka EMS w zakresie finansowania.

2. Na podstawie wniosku członka EMS oraz oceny, o której mowa w ust. 1, rada gubernatorów może podjąć decyzję o przyznaniu co do zasady temu członkowi EMS wsparcia na rzecz stabilności w postaci programu pomocy finansowej.

3. W razie podjęcia decyzji na podstawie ust. 2 rada gubernatorów zleca Komisji Europejskiej – we współpracy z [Europejskim Bankiem Centralnym] oraz, jeżeli jest to możliwe, wspólnie z [Międzynarodowym Funduszem Walutowym] – uzgodnienie z zainteresowanym członkiem EMS protokołu ustaleń określającego szczegółowo warunki korzystania z programu pomocy finansowej. Protokół ustaleń uwzględnia powagę stwierdzonych trudności oraz charakter wybranego instrumentu pomocy finansowej. Jednocześnie dyrektor generalny EMS sporządza projekt umowy w sprawie programu pomocy finansowej określającej zasady finansowe pomocy oraz wybrane instrumenty; projekt podlega akceptacji rady gubernatorów.

Protokół ustaleń musi być w pełni zgodny ze środkami koordynacji polityki gospodarczej przewidzianymi w [traktacie FUE], w szczególności z wszelkimi aktami prawa Unii Europejskiej, w tym z opiniami, ostrzeżeniami, zaleceniami i decyzjami skierowanymi do zainteresowanego członka EMS.

4. Komisja Europejska podpisuje protokół ustaleń w imieniu EMS, jeżeli jest on zgodny z warunkami, o których mowa w ust. 3, i po zatwierdzeniu przez radę gubernatorów.

5. Rada dyrektorów zatwierdza umowę w sprawie programu pomocy finansowej, która określa zasady udzielonego wsparcia na rzecz stabilności oraz ewentualnie sposób wypłaty pierwszej transzy pomocy.

[...]

7. Komisja Europejska – we współpracy z [Europejskim Bankiem Centralnym] oraz, jeżeli jest to możliwe, wspólnie z [Międzynarodowym Funduszem Walutowym] – zapewnia przestrzeganie warunków korzystania z programu pomocy finansowej”.

Trudna sytuacja finansowa Republiki Cypryjskiej oraz podjęte środki

- 9 W pierwszych miesiącach 2012 r. szereg banków z siedzibą na Cyprze, w tym Cyprus Popular Bank Public Co Ltd (Laiki) oraz Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (BoC), znalazło się w trudnej sytuacji finansowej. Republika Cypryjska uznała za konieczne ich dokapitalizowanie i w związku z tym złożyła wniosek do przewodniczącego Eurogrupy o udzielenie pomocy finansowej w ramach europejskiego instrumentu stabilności finansowej (EISF) lub EMS.
- 10 W oświadczeniu z dnia 27 czerwca 2012 r. Eurogrupa stwierdziła, że pomoc finansowa będąca przedmiotem wniosku zostanie udzielona przez EISF lub EMS w ramach programu dostosowań makroekonomicznych, który miał być sprecyzowany w protokole ustaleń w wyniku negocjacji prowadzonych pomiędzy Komisją Europejską wraz z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) i Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) a władzami cypryjskimi.
- 11 Republika Cypryjska i inne państwa członkowskie, w których walutą jest euro, doszły do politycznego porozumienia w przedmiocie projektu protokołu ustaleń w marcu 2013 r. W oświadczeniu z dnia 16 marca 2013 r. Eurogrupa z zadowoleniem przyjęła to porozumienie i wskazała na pewne przewidziane środki dostosowawcze, obejmujące wprowadzenie podatku od depozytów bankowych. Eurogrupa stwierdziła, że uwzględniając ten kontekst, uznała ona, iż przyznanie pomocy finansowej mogącej zapewnić stabilność finansową Republiki Cypryjskiej i strefy euro było co do zasady uzasadnione, i zwróciła się do zainteresowanych stron o przyspieszenie trwających negocjacji.
- 12 W dniu 18 marca 2013 r. Republika Cypryjska zarządziła zamknięcie banków w dniach roboczych 19 i 20 marca 2013 r. Władze cypryjskie zarządziły przedłużenie zamknięcia banków do dnia 28 marca 2013 r. w celu uniknięcia masowego wycofywania depozytów.
- 13 W dniu 19 marca 2013 r. parlament cypryjski odrzucił projekt ustawy rządu cypryjskiego dotyczącej wprowadzenia podatku od ogółu depozytów bankowych na Cyprze. Rząd cypryjski opracował w związku z tym nowy projekt, przewidujący wyłącznie restrukturyzację dwóch banków: BoC i Laiki.
- 14 W dniu 22 marca 2013 r. parlament cypryjski przyjął O peri exiyiansis pistotikon kai allon idrimaton nomos [ustawę w sprawie naprawy instytucji kredytowych i innych podmiotów, EE, załącznik I(I), nr 4379 z dnia 22 marca 2013 r., zwaną dalej „ustawą z dnia 22 marca 2013 r.”]. Na mocy pkt 3 ust. 1 i pkt 5 ust. 1 tej ustawy Centralny Bank Cypru (CBC) miał wraz z ministrem finansów przeprowadzić przewidzianą w rzeczonyj ustawie restrukturyzację. W tym celu, po pierwsze, pkt 12 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2013 r. przewiduje, że CBC może w drodze dekretu dokonać restrukturyzacji zadłużenia i zobowiązań banku poddanego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, również poprzez obniżenie, zmianę harmonogramu spłaty lub odnowienie kapitału nominalnego lub salda zaległych wierzytelności istniejących lub przyszłych tego banku lub w drodze zamiany dłużnych papierów wartościowych w kapitał własny. Po drugie, punkt ten przewiduje, że „gwarantowane depozyty” w rozumieniu pkt 2 akapit piąty ustawy z dnia 22 marca 2013 r. nie są objęte tymi środkami. Strony zgadzają się co do tego, że chodzi o depozyty w kwocie nieprzekraczającej 100 000 EUR.

- 15 W oświadczeniu z dnia 25 marca 2013 r. Eurogrupa stwierdziła, że udało się dojść do porozumienia z władzami cypryjskimi co do zasadniczych aspektów przyszłego programu makroekonomicznego w zakresie dostosowań przy poparciu wszystkich państw członkowskich, w których walutą jest euro, a także Komisji, EBC i MFW. Ponadto Eurogrupa przyjęła z zadowoleniem plany restrukturyzacji sektora finansowego zawarte w załączniku do tego oświadczenia.
- 16 W dniu 25 marca 2013 r. gubernator CBC objął BoC i Laiki postępowaniem naprawczym. W dniu 29 marca 2013 r. na podstawie ustawy z dnia 22 marca 2013 r. zostały w tym celu opublikowane dwa następujące dekrety:
- to *peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi Proedriko Diatagma No. 103* [dekret z 2013 r. w sprawie naprawy z wykorzystaniem własnych środków BoC, wykonawczy akt administracyjny nr 103, EE, załącznik III(I), nr 4645 z dnia 29 marca 2013 r., s. 769–780, zwany dalej „dekretem nr 103”] i,
 - to *Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104* [dekret z 2013 r. o sprzedaży niektórych aktywów Laiki, wykonawczy akt administracyjny nr 104, EE, załącznik III(I), nr 4645 z dnia 29 marca 2013 r., s. 781–788, zwany dalej „dekretem nr 104”].
- 17 Dekret nr 103 przewiduje rekapitalizację BoC, na koszt w szczególności deponentów posiadających depozyty, które nie są gwarantowane, akcjonariuszy i właścicieli obligacji banku, tak aby bank ten mógł nadal świadczyć usługi bankowe. Depozyty, które nie są gwarantowane, zostały zatem zamienione na akcje BoC (37,5% każdego niegwarantowanego depozytu), na papiery wartościowe podlegające zamianie przez BoC na akcje lub depozyty (22,5% każdego niegwarantowanego depozytu) oraz na papiery wartościowe podlegające zamianie na depozyty przez CBC (40% każdego niegwarantowanego depozytu). Dekret nr 103, zgodnie z jego pkt 10, wszedł w życie w dniu 29 marca 2013 r. o godzinie 6.00.
- 18 Jeśli chodzi o dekret nr 104, przepisy pkt 2 w związku z pkt 5 tego dekretu przewidują w dniu 29 marca 2013 r. o godz. 6.10 przeniesienie niektórych aktywów i zobowiązań Laiki na rzecz BoC, w tym depozytów niższych niż 100 000 EUR. Depozyty powyżej 100 000 EUR zostały utrzymane w Laiki w oczekiwaniu na jego likwidację.
- 19 W chwili wejścia w życie dekretów nr 103 i 104 skarżąca, Ledra Advertising Ltd, posiadała depozyt w BoC. Zastosowanie środków przewidzianych dekretem nr 103 spowodowało wyraźne obniżenie wartości tego depozytu, dokładnie obliczone przez skarżącą.
- 20 Na zebraniu w dniu 24 kwietnia 2013 r. rada gubernatorów EMS:
- postanowiła przyznać wsparcie na rzecz stabilności Republice Cypryjskiej w postaci programu pomocy finansowej (zwanego dalej „PPF”), zgodnie z propozycją dyrektora generalnego EMS;
 - zatwierdziła projekt protokołu ustaleń wynegocjowany przez Komisję (we współpracy z EBC i MFW) oraz Republikę Cypryjską;
 - zobowiązała Komisję do podpisania tego protokołu w imieniu EMS.
- 21 Protokół ustaleń został podpisany w dniu 26 kwietnia 2013 r. przez ministra finansów Republiki Cypryjskiej, gubernatora CBC i O. Rehna, wiceprzewodniczącego Komisji, w jej imieniu.

- 22 Punkty 1.23–1.27 protokołu ustaleń, przekazane przez skarżącą w załączniku do skargi (zwane dalej „spornymi fragmentami”), poprzedzone tytułem „Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja [Laiki] i [BoC]”, mają następujące brzmienie:

„1.23

Wskazane badanie wartości finansowej i księgowej ujawniło, że dwa największe cypryjskie banki były niewypłacalne. W celu uregulowania tej sytuacji rząd wprowadził plan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na dużą skalę. W celu uniknięcia przyszłych zakłóceń równowagi i przywrócenia rentowności sektora, przy jednoczesnym poszanowaniu konkurencji, przyjęta została strategia składająca się z czterech części, która nie wiąże się z wykorzystaniem pieniędzy podatników.

1.24 Po pierwsze, wszystkie aktywa (w tym pożyczki w dziedzinie transportu morskiego) oraz pasywa odnoszące się do Grecji, szacowane, odpowiednio, na 16,4 i 15 mld EUR, zgodnie z pesymistycznym scenariuszem, zostały przeniesione. Greckie aktywa i pasywa nabył Piraeus Bank, którego restrukturyzacja zostanie dokonane przez władze greckie. Przeniesienie zostało dokonane na mocy porozumienia zawartego w dniu 26 marca 2013 r. Ponieważ wartość księgowa aktywów wynosiła 19,2 mld EUR, przeniesienie to pozwoliło na istotne obniżenie wzajemnej ekspozycji pomiędzy Grecją a Cyprem.

1.25 W odniesieniu do oddziału [Laiki] w Zjednoczonym Królestwie wszystkie depozyty zostały przeniesione do brytyjskiej filii [BoC]. Powiązane aktywa zostały włączone do [BoC].

1.26 Po drugie, [BoC] przejmuje – w drodze zakupu i absorpcji – cypryjskie aktywa [Laiki], na poziomie ich godziwej wartości, a także jego gwarantowane depozyty i ekspozycję na nadzwyczajne wsparcie płynności po ich wartości nominalnej. Depozyty [Laiki], które nie są gwarantowane, pozostają w obrębie dawnej jednostki organizacyjnej. Celem tego jest, aby wartość przeniesionych aktywów przewyższała wartość przeniesionych pasywów, tak aby różnica odpowiadała rekapitalizacji [BoC] przez [Laiki] w wysokości 9% przeniesionych aktywów ważonych ryzykiem. [BoC] jest przedmiotem rekapitalizacji w celu osiągnięcia po zakończeniu programu współczynnika kapitału podstawowego (core tier one ratio) w wysokości 9%, zgodnie z pesymistycznym scenariuszem testu warunków skrajnych, co powinno przyczynić się do przywrócenia zaufania i normalizacji warunków finansowania. Zamiana 37,5% niegwarantowanych depozytów otwartych w [BoC] na akcje kategorii A, wraz z pełnym prawem głosu i prawem do dywidendy, zapewnia największą część zapotrzebowania na kapitał, wraz z dodatkowym wkładem własnego kapitału ze strony dawnej jednostki organizacyjnej [Laiki]. Pozostała część niegwarantowanych depozytów [BoC] zostanie tymczasowo zamrożona.

1.27 Po trzecie, w celu zapewnienia realizacji celów kapitalizacji niezależna, pogłębiona i aktualna ocena aktywów [BoC] i [Laiki] zostanie przeprowadzona zgodnie z wymogami ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków do końca czerwca 2013 r. W tym celu najpóźniej do połowy kwietnia 2013 r. w porozumieniu z Komisją Europejską, [EBC] i [MFW] zostaną przyjęte założenia niezależnej oceny. Po dokonaniu tej oceny zostanie przeprowadzona w razie potrzeby dodatkowa zamiana niegwarantowanych depozytów na akcje kategorii A, tak aby na zakończenie programu możliwe było osiągnięcie celu w postaci minimalnego współczynnika kapitału podstawowego w wysokości 9% w warunkach skrajnych. Jeżeli [BoC] miałby ulec nadmiernej kapitalizacji w związku z tym celem, zostanie dokonany wykup akcji w celu wypłacenia posiadaczom depozytów kwoty odpowiadającej nadmiernej kapitalizacji”.

- 23 W dniu 8 maja 2013 r. rada dyrektorów EMS zatwierdziła porozumienie dotyczące PPF oraz propozycję dotyczącą zasad wypłacenia pierwszej transzy pomocy Republice Cypryjskiej. Transza ta była podzielona na dwie części, wypłacone, odpowiednio, w dniu 13 maja 2013 r. (2 mld EUR) oraz w dniu 26 czerwca 2013 r. (1 mld EUR).

Przebieg postępowania i żądania stron

- 24 W skardze wniesionej do sekretariatu Sądu w dniu 24 maja 2013 r. skarżąca wnosi o:
- zasądzenie od Komisji i EBC na jej rzecz kwoty odpowiadającej obniżonej wartości jej depozytu w BoC;
 - „ponadto i/lub tytułem żądania ewentualnego” – stwierdzenie nieważności spornych fragmentów;
 - rozstrzygnięcie w trybie pilnym skargi, a w oczekiwaniu na to – zarządzenie „niezbędnych środków tymczasowych na mocy art. [279 TFUE] w celu zabezpieczenia jej sytuacji [...], bez naruszania przy tym wsparcia na rzecz stabilności przyznanego [Republice Cypryjskiej]”.
- 25 Odrębnymi pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 24 września i 1 października 2013 r. Komisja i EBC podniosły zarzuty niedopuszczalności na podstawie art. 114 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem. Wnoszą one do Sądu o:
- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 26 Komisja podnosi tytułem żądania ewentualnego, że skarga jest oczywiście pozbawiona podstaw prawnych w rozumieniu art. 111 regulaminu postępowania.
- 27 Skarżąca przedstawiła uwagi w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności Komisji i EBC w dniach 13 i 16 grudnia 2013 r.

Co do prawa

- 28 Zgodnie z art. 114 § 1 regulaminu postępowania, jeżeli strona tego zażąda, Sąd może rozstrzygnąć o niedopuszczalności skargi bez rozpoznawania istoty sprawy. Zgodnie z § 3 tego artykułu pozostała część postępowania w przedmiocie skargi odbywa się ustnie, z zastrzeżeniem odmiennej decyzji Sądu. Na mocy § 4 tegoż artykułu Sąd rozstrzyga w przedmiocie wniosku lub pozostawia tę sprawę do rozstrzygnięcia w wyroku.
- 29 Ponadto zgodnie z art. 111 regulaminu postępowania, jeżeli skarga jest oczywiście pozbawiona podstawy prawnej, Sąd może, nie podejmując dalszych czynności procesowych, podjąć decyzję w przedmiocie skargi, wydając postanowienie wraz z uzasadnieniem.
- 30 W niniejszej sprawie Sąd uznaje, że po zapoznaniu się z aktami sprawy ma on wystarczającą wiedzę, aby orzec w przedmiocie wniosku bez otwierania procedury ustnej.
- 31 Należy zbadać, po pierwsze, dopuszczalność i zasadność żądania pierwszego, a po drugie, dopuszczalność żądań drugiego i trzeciego.

W przedmiocie dopuszczalności i zasadności żądania pierwszego

- 32 Żądanie pierwsze obejmuje roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 340 akapit drugi TFUE. Tymczasem EBC podnosi w swym zarzucie niedopuszczalności, że skarga nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych w art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem. Ten zarzut niedopuszczalności powinien zostać zbadany na wstępie.

- 33 W związku z tym należy przypomnieć, że zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału, mającym zastosowanie do postępowania przed Sądem zgodnie z art. 53 akapit pierwszy tego statutu i z art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem, skarga powinna zawierać wskazanie przedmiotu sporu i zwięźle przedstawienie powołanych zarzutów. Elementy te winny być na tyle jasne i precyzyjne, by umożliwić stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi, w razie potrzeby bez dodatkowych informacji. W celu zagwarantowania pewności prawa i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości najbardziej istotne okoliczności stanu faktycznego i stanu prawnego, na których opiera się skarga, powinny wynikać, przynajmniej w zarysie, lecz w sposób spójny i zrozumiały, z tekstu samej skargi (postanowienia: z dnia 28 kwietnia 1993 r., *De Hoe/Komisja*, T-85/92, Rec, EU:T:1993:39, pkt 20; z dnia 21 maja 1999 r., *Asia Motor France i in./Komisja*, T-154/98, Rec, EU:T:2000:243, pkt 49).
- 34 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby zostały spełnione wymogi przypomniane w pkt 33 powyżej, skarga o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez instytucję Unii powinna zawierać argumenty pozwalające na określenie zachowania, które strona skarżąca zarzuca instytucji, powody, dla których twierdzi ona, iż między zachowaniem a szkodą, na której poniesienie powołuje się, istnieje związek przyczynowy, jak również charakter i rozmiar szkody (wyroki: z dnia 18 września 1996 r., *Asia Motor France i in./Komisja*, T-387/94, Rec, EU:T:1996:120, pkt 107; z dnia 29 stycznia 1998 r., *Dubois et Fils/Rada i Komisja*, T-113/96, Rec, EU:T:1998:11, pkt 30).
- 35 W niniejszej sprawie skarżąca podnosi przede wszystkim, że Komisja podpisała protokół ustaleń na mocy uprawnienia przyznanego jej w art. 13 porozumienia EMS, i zauważa, że sporne fragmenty naruszają art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 36 Następnie skarżąca podnosi, że występuje „wystarczający związek przyczynowy” między zamieszczeniem spornych fragmentów w protokole ustaleń „[wymaganym] przez Komisję zgodnie z art. 13 [porozumienia EMS] a utratą środków finansowych, które należały do jej majątku [...] i których została pozbawiona [w wyniku] wystarczająco istotnego naruszenia normy prawa wyższego rzędu chroniącej jednostki”.
- 37 Wreszcie skarżąca precyzyjnie określa szkodę, jaką, jak twierdzi, poniosła.
- 38 Należy zatem uznać, że w odniesieniu do pierwszego żądania skarga spełnia wymogi formalne przewidziane w art. 21 statutu Trybunału i w art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem.
- 39 Należy następnie zbadać, czy żądanie pierwsze jest niedopuszczalne z innych powodów, jak podnoszą Komisja i EBC w swych zarzutach niedopuszczalności. W tym względzie twierdzą one w szczególności, że zachowanie, które wywołało szkodę, nie może być przypisane instytucji Unii.
- 40 W tej kwestii należy zauważyć, że jak wynika z pkt 35 i 36 powyżej, skarga wymienia wyłącznie jeden akt lub jedno zachowanie, będące zdaniem skarżącej źródłem szkody, jaką, jak twierdzi, poniosła ona, obejmujące włączenie spornych fragmentów do protokołu ustaleń.
- 41 Skarżąca nie wskazuje bowiem w skardze żadnego innego aktu ani zachowania, które zostałyby podjęte z naruszeniem prawa i które doprowadziłyby do obniżenia wartości jej depozytu w BoC. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w twierdzeniu skarżącej zawartym w uwagach co do zarzutu niedopuszczalności, podniesionego przez BCE, zgodnie z którym „[t]o warunki związane z [PPF] przyznanym [Republice Cypryjskiej] w dniu 26 kwietnia 2013 r. oraz sposób, w jaki ich spełnienie było wymagane przez Komisję i EBC, spowodowały szkodę po stronie skarżącej, z uwagi na którą dąży ona do uzyskania odszkodowania na podstawie art. 268 [TFUE] i 340 TFUE”.

- 42 Tymczasem na mocy art. 268 TFUE i art. 340 akapity drugi i trzeci TFUE Sąd w zakresie odpowiedzialności pozaumownej jest właściwy wyłącznie do rozpoznawania sporów dotyczących naprawienia szkód wyrządzonych przez instytucje Unii lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.
- 43 W związku z tym żądanie odszkodowawcze skierowane przeciwko Unii i oparte wyłącznie na niezgodności z prawem aktu lub zachowania, które nie zostały podjęte przez instytucję Unii lub jej pracowników, należy odrzucić jako niedopuszczalne (zob. podobnie postanowienie z dnia 4 lipca 2013 r., Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Komisja i in., C-520/12 P, EU:C:2013:457, pkt 35–38; wyrok z dnia 4 lutego 1998 r., Laga/Komisja, T-93/95, Rec, EU:T:1998:22, pkt 47).
- 44 Protokół ustaleń został przyjęty przez EMS i Republikę Cypryjską. Został on bowiem podpisany w dniu 26 kwietnia 2013 r. przez władze cypryjskie wymienione w pkt 21 powyżej oraz przez wiceprzewodniczącego Komisji, w jej imieniu. Tymczasem z art. 13 ust. 4 porozumienia EMS wynika, że Komisja podpisuje protokół ustaleń jedynie w imieniu EMS.
- 45 W tym względzie należy dodać, że mimo iż porozumienie EMS powierza Komisji i EBC niektóre zadania związane z realizacją celów tego porozumienia, z orzecznictwa Trybunału wynika, po pierwsze, że zadania powierzone Komisji i EBC w porozumieniu EMS nie obejmują żadnych uprawnień władczych, a po drugie, iż działania podejmowane przez te dwie instytucje w ramach tego porozumienia wiążą wyłącznie EMS (wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, Zb.Orz., EU:C:2012:756, pkt 161).
- 46 Nie można zatem uznać, że Komisja lub EBC stoją za przyjęciem protokołu ustaleń.
- 47 Zgodnie z orzecznictwem, o którym mowa w pkt 43 powyżej, Sąd nie jest zatem właściwy w zakresie badania niniejszego żądania odszkodowawczego w zakresie, w jakim jest ono oparte na niezgodności z prawem niektórych postanowień protokołu ustaleń.
- 48 Należy następnie zauważyć, że skarżąca w uwagach dotyczących zarzutów niedopuszczalności Komisji i EBC podniosła, iż Komisja „nie przekazała rzeczywistej kontroli co do jej roli w procesie decyzyjnym, zgodnie z art. 136 ust. 3 TFUE, na podstawie uprawnień przyznanych jej w art. 17 TUE w zakresie działań w charakterze instytucji [Unii] mającej czuwać nad zgodnością z prawem Unii [aktów zawartych na mocy porozumienia EMS]”.
- 49 W zakresie, w jakim argument ten można rozumieć jako oznaczający, iż zachowanie, które zdaniem skarżącej wywołało szkodę, jaką, jak twierdzi, poniosła ona, obejmuje naruszenie przez Komisję podnoszonego obowiązku zagwarantowania zgodności protokołu ustaleń z prawem Unii, i bez potrzeby badania, czy chodzi o nowy argument podniesiony w toku postępowania w rozumieniu art. 44 § 1 lit. c) w związku z art. 48 § 2 regulaminu postępowania, należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem powstanie pozaumownej odpowiedzialności Unii w rozumieniu art. 340 TFUE uzależnione jest od jednoczesnego spełnienia przesłanek, którymi są: bezprawność czynu zarzucanego instytucji Unii, rzeczywiste powstanie szkody i istnienie związku przyczynowego pomiędzy zarzucanym zachowaniem a podniesioną szkodą (zob. postanowienie z dnia 17 grudnia 2008 r., Portela/Komisja, T-137/07, EU:T:2008:589, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że jeżeli którakolwiek z tych przesłanek nie zostanie spełniona, skargę o odszkodowanie należy oddalić w całości, bez konieczności badania innych przesłanek stwierdzenia wspomnianej odpowiedzialności (zob. postanowienie Portela/Komisja, EU:T:2008:589, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 W niniejszym przypadku badanie należy rozpocząć od kwestii występowania związku przyczynowego między zarzucanym Komisji rzekomo niezgodnym z prawem zaniechaniem a szkodą, na którą powołuje się skarżąca.

- 52 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przesłanka odnosząca się do związku przyczynowo-skutkowego, wymaganego przez art. 340 TFUE, zakłada istnienie wystarczająco bezpośredniego powiązania przyczynowo-skutkowego między zachowaniem instytucji Unii a szkodą (zob. postanowienie Portela/Komisja, EU:T:2008:589, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Ponadto z orzecznictwa wynika, że w przypadkach, gdy zachowanie rzekomo powodujące podnoszoną szkodę polega na zaniechaniu podjęcia działań, szczególnie konieczna jest pewność, że omawiana szkoda została rzeczywiście spowodowana przez zarzucaną beczynność i nie mogła być spowodowana przez inne zachowania niż te zarzucane pozwanej instytucji (zob. postanowienie Portela/Komisja, EU:T:2008:589, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 W niniejszym przypadku zachowanie, które miałyby leżeć u podstaw podnoszonej szkody, obejmuje brak działania ze strony Komisji przy podpisywaniu protokołu ustaleń w zakresie, w jakim skarżąca podnosi, że Komisja powinna była czuwać nad tym, aby protokół ten był zgodny z prawem Unii (zob. pkt 49 powyżej). Jednakże podpisanie protokołu ustaleń nastąpiło po obniżeniu wartości depozytu skarżącej w BoC. Obniżenie to miało bowiem miejsce w dniu wejścia w życie dekretu nr 103, na mocy którego część tego depozytu została zamieniona na zamienne akcje lub papiery wartościowe. Nie można zatem uznać, że skarżąca zdołała wykazać z konieczną pewnością, iż szkoda, jaką, jak twierdzi, poniosła, została rzeczywiście spowodowana przez beczynność zarzucaną Komisji.
- 55 Z ogółu powyższych uwag wynika, że zarzut pierwszy należy w części odrzucić jako niedopuszczalny, a w części oddalić jako oczywiście pozbawiony podstawy prawnej, bez konieczności badania innych zarzutów niedopuszczalności i argumentów podniesionych przez Komisję i EBC.

W przedmiocie dopuszczalności żądania drugiego

- 56 Należy zauważyć, że w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, o której mowa w art. 263 TFUE, Sąd jest właściwy wyłącznie w zakresie kontroli zgodności z prawem aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii.
- 57 Żądając stwierdzenia nieważności spornych fragmentów, skarżąca wnosi o częściowe stwierdzenie nieważności protokołu ustaleń, przyjętego przez Republikę Cypryjską oraz EMS.
- 58 Tymczasem, ponieważ ani EMS, ani Republika Cypryjska nie należą do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, Sąd nie jest właściwy do zbadania legalności przyjętych wspólnie aktów.
- 59 Żądanie stwierdzenia nieważności spornych fragmentów jest w rezultacie niedopuszczalne.
- 60 W efekcie żądanie drugie należy odrzucić.

W przedmiocie dopuszczalności żądania trzeciego

- 61 W żądaniu trzecim skarżąca wnosi, aby Sąd orzekł zastosowanie środka tymczasowego. Tymczasem z art. 104 § 3 regulaminu postępowania wynika, że wniosek o zastosowanie środków tymczasowych jest dopuszczalny, wyłącznie jeżeli został złożony w odrębnym dokumencie, co nie miało miejsca w niniejszym przypadku.
- 62 W konsekwencji żądanie trzecie należy odrzucić jako niedopuszczalne.
- 63 Skargę należy zatem oddalić w całości jako w części niedopuszczalną, a w części oczywiście pozbawioną podstaw prawnych.

W przedmiocie kosztów

- ⁶⁴ Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji i EBC – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

postanawia, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Ledra Advertising Ltd pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny (EBC).**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 10 listopada 2014 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
H. Kanninen